СОДЕРЖАНИЕ

Введение

1. Общая характеристика реформ Петра I

1.1 Истоки реформ местного управления

1.2 Исторические предпосылки петровских реформ

1.3 Областная реформа в системе петровских преобразований

2. Содержание реформы Петра I

2.1 Общая характеристика областной реформы

2.2 Влияние европейских тенденций и законодательства

2.3 Основные институты местного управления

Заключение

Список используемых источников и литературы

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. В царствование Петра Первого были проведены реформы во всех областях государственной жизни страны. Многие из этих преобразований уходят корнями в XVII век - социально-экономические преобразования того времени послужили предпосылками реформ Петра, задачей и содержанием которых было формирование дворянско-чиновничьего аппарата абсолютизма. В настоящее время Россия, как и два века назад, находится в стадии реформ, поэтому анализ петровских преобразований сейчас особенно необходим и очень актуален.

Цель работы – изучение областной реформы Петра Великого.

Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд задач:

-охарактеризовать в общих чертах реформы Петра I;

- исследовать истоки реформ местного управления;

- изучить исторические предпосылки петровских реформ;

- рассмотреть место областной реформы в системе петровских преобразований;

- исследовать содержание областной реформы Петра I: общая характеристика, степень влияния европейских тенденций и законодательства, основные институты местного управления.

Объект исследования – реформы Петра I.

Предмет исследования – областная реформа Петра I.

Теоретические исследования. Стоит особо отметить, что данная тема очень подробно освящена в различных учебных изданиях по истории отечества. В основу данной работы легли исследования следующих авторов: Алексеева Е.В., Анисимов Е.В., Баггер Х., Богословский М.М., Буганов В.И., Валишевский К., Володарский Я.Е., Готье Ю.В., Каменский А.Б., Карпов Г.М., Кизеветтер А.А., Лобачев В., Мавродин В.В., Павленко Н.И., Д.К.Бурлаки, Петрухинцев Н., Соловьев С.М., В.В.Калаш, Шмурло Е.Ф. и пр. Данная тема не нова, и уже давно рассматривается известными историками с самой различной точки зрения – с точки зрения значимости петровских реформ, и с точки вредных последствий данных реформ.

Структурно данная работа представлена введением, двумя главами с подпунктами, заключением и списком литературных источников.

1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РЕФОРМ ПЕТРА I

1.1 Истоки реформ местного управления

Говоря о преобразованиях Петра I, необходимо помнить, что их корни находились в уходящем XVII веке. Во второй половине XVII в., особенно на грани XVII—XVIII вв., в системе центральных государственных учреждений происходили частичные изменения. Часть центральных приказов, общее число которых приближалось к 70, сливалась в более крупные образования, часть же создавалась заново. Изменения эти касались, прежде всего, группы приказов военно-оборонительного профиля и территориально-региональных приказов. Так, слились с Посольским приказом Приказ Великой России, Малороссийский приказ, Приказ Великого княжества Смоленского и так называемые четверти. С Приказом Большого дворца слились Конюшенный приказ, Дворцовый судный приказ и Приказ каменных дел.

Первый опыт реформы местных органов власти относится к 1699 г., когда была учреждена Ратуша в Москве и земские избы на местах. Эта реформа отражала намерение опереться на выборные органы власти. Такое намерение подтвердил и указ от 10 марта 1702 г. о введении выборных воеводских товарищей из провинциальных дворян. Единоличная власть назначаемого правительством воеводы должна была сочетаться с управлением "добрых и знатных людей", избранных местным дворянским обществом. Через три года выборы были отменены, и воевода сам назначал себе товарищей. Восторжествовало, таким образом, бюрократическое начало.

Создание Бурмистрской палаты (с 1 сентября 1699 г. она стала называться Ратушей) и придание ей функций центрального финансового учреждения привело к окончательной ликвидации областных финансовых органов ("четвертей") и изъятию финансовых операций из сферы действия нового объединенного Посольского приказа, а также Разрядного приказа, приказов Большого дворца и Казанского дворца. Вместе с тем финансовые функции все еще оставались у Приказа Большой казны и др. К 1708 г. Ратуша собирала около половины всех доходов казны.

Надо отметить, что изменения в центральных органах до 1712—1715 гг. носили спонтанный характер и далеко не всегда давали необходимый результат. Это объясняется тем, что все силы и внимание самодержца занимала тяжелейшая война. Так, созданный для управления "потешными полками" Преображенский приказ лишь постепенно, под влиянием событий, превратился в главный орган политического сыска. Так или иначе, в связи с войной появились Адмиралтейский и Военный приказы, Приказ рудокопных дел, Приказ артиллерии и т.д.

В области государственного управления в конце XVII в. важнейшей и первоочередной мерой стала реформа суда и налогообложения городского населения. Это была попытка введения своеобразного городского самоуправления. Петр I решил изъять города из-под воеводского и приказного управления в собственное, царское, подчинение, рассчитывая при этом получить от налогов в бюджет больше денег, чем раньше. И это была главная задача. 30 января 1699 г. Петр издал указ о самоуправлении городов и выборах бурмистров. Избранники образовывали собой бурмистрские палаты или ратуши, отныне ведавшие сбором доходов и управлением в городах. Главная Бурмистрская палата (Ратуша) в Москве ведала всеми выборными людьми в городах России, а ее члены с докладом, прежде всего, о денежных поступлениях входили прямо к государю.

На тридцать лет раньше сотрудник Алексея Михайловича А.Л.Ордын-Нащокин, будучи воеводой в Пскове, пытался применить там принцип городского самоуправления при пятнадцати старостах, избранных горожанами, возложившими на них управление общественными делами. Он наткнулся на трудность согласования этого установления с общим духом господствующего направления, с принципом самодержавия, и его затея просуществовала очень недолго.

В 1699 году Петр был уже, без сомнения, знаком с этим опытом и никоим образом не имел намерения его повторять. Он просто хотел придать английскую или немецкую внешность старинным приказным избам, существовавшим в городах и ведавшим не интересами обывателей, а интересами государя. Он стремился создать сборщиков податей, более энергичных и снабженных лучшими средствами, и его обычная вера побуждала его к такой подделке автономного управления. Но помимо избирательного принципа, вложенного в их организацию (и применение этого принципа не было новостью для России), новые магистратуры во всех отношениях напоминали старые. Их назначение было делать то же, что делалось раньше, только более строго.

Вывод: Таким образом, истоки реформ местного управления лежат в преобразованиях второй половины XVII века. Но петровская реформа центральных и местных органов власти была огромным шагом вперед по сравнению со старой приказно-воеводской системой государственной власти.

1.2 Исторические предпосылки петровских реформ

На исходе XVII века отчетливо определились те черты исторического развития России, с которыми связаны последующие прогрессивные явления в экономическом, культурном и международном положении страны.

Россия в XVII столетии значительно окрепла не только в экономическом, но и в военном отношении. Ей удалось глубоко в степи отодвинуть свою южную границу, пресекая агрессивные поползновения Крымского ханства и Турции. Большое историческое значение имело воссоединение Украины с Россией, возвращение в состав государства старинных городов Киева и Смоленска. Несколько повысилась роль России в международных отношениях.

Россия располагала громадными природными ресурсами, ее народ был трудолюбивым, талантливым и мужественным. И, тем не менее, из-за господства феодалов-крепостников и вследствие неблагоприятно сложившихся внешних обстоятельств (отсутствие выходов к Балтийскому и Черному морям) она отставала от ряда европейских стран в экономическом и культурном развитии.

Как известно, в конце XVI века произошла буржуазная революция в Нидерландах, в середине XVII века буржуазная революция победила в Англии. Позиции феодализма на международной арене заметно пошатнулись. Используя преимущества более передовых для той эпохи капиталистических отношений, Нидерланды и Англия успешно развивали крупную мануфактурную промышленность, развернули морскую торговлю мирового масштаба, в разных районах земного шара захватывали колонии, жестоко притесняя и эксплуатируя их население. Эти страны намного обогнали другие европейские государства в своем экономическом развитии. Но даже те государства Европы, где феодализм еще господствовал (Франция, Германия, Швеция и др.), оказались в более выгодном, чем Россия, положении. Торговый и культурный обмен с другими странами для них облегчался наличием удобных выходов к морям. Ни торгового, ни военного флота Россия до конца XVII века не имела. Важнейшей исторической задачей для России являлось завоевание выходов к Черному и Балтийскому морям. В России это понимали и до Петра I, но все попытки пробиться к морским побережьям были неудачными.

Сказывалась слабость вооруженных сил России той поры. Основу войска по-прежнему составляло дворянское конное ополчение, мало организованное, плохо обученное. Поэтому вопрос о регулярной армии оставался первостепенным.

Все это крайне затрудняло решение жизненно необходимых для развития страны экономических и внешнеполитических задач. Надо было не только отстоять независимость своей страны от внешних врагов, но и вернуть утраченные земли, выйти к морским берегам.

Нуждался в перестройке и государственный аппарат: он был плохо слаженным, громоздким. Достаточно сказать, что, за исключением внешних сношений, которыми ведал Посольский приказ, все остальные важнейшие сферы жизни государства (войско, финансы и др.) не имели единого органа управления. Не существовало четкого разграничения обязанностей приказов. Некоторые из них занимались всеми делами той или иной территории, другие ведали отдельными категориями населения и т.д.

Высший совещательный орган при царе — Боярская дума — тоже порядком устарел. Прекратив созыв Земских соборов, царское правительство в своем стремлении к безраздельной власти постепенно ограничивало и деятельность Боярской думы. К этому же побуждало усилившееся дворянство, которое видело в укреплении самодержавия надежную опору своих классовых интересов. Следовательно, внутреннее и международное положение России в конце XVII века настоятельно требовало проведения энергичных мер в области экономики, военного дела, государственного управления, внешней политики и культуры.

Вывод: Таким образом, Россия, несмотря на некоторые положительные сдвиги в развитии, в целом оставалась отсталой страной. Эта отсталость представляла собой серьёзную опасность для национальной независимости русского народа. "Россия в XVII веке была воистину убогой и обильной, могучей и бессильной".

На рубеже XVII —XVIII столетий в России созрели внутренние предпосылки для решительных перемен. Такие перемены принесли реформы Петра I, которые были подготовлены общественным развитием России в предшествовавший период.

1.3 Областная реформа в системе петровских преобразований

Общее преобразование учреждений, составлявших часть правительства или элементов его могущества, никогда не входило в планы Петра I. Даже довольно долгое время — в течение всей Северной войны — его усилия и заботы ограничивались в этом направлении разрешением задачи сравнительно несложной: стремлением иметь армию, способную разбить шведов, флот, пригодный для плавания по Северным морям, и достаточное количество денег на их содержание. Лишь между прочим, случайно и непоследовательно, он обращал внимание и энергию на отправление главнейших обязательств своего самодержавия — власть исполнительную, юридическую, законодательную, стремясь одновременно изменить ее характер и исправить слабые стороны и недостатки под влиянием соображений, часто недостаточно обдуманных. Он управлял — и преобразовал администрацию; судил — и устроил суды; в изобилии, как нам известно, создавал законы и, придерживаясь в основании своего управления принципа личного и деспотического, зависевшего от происхождения, изменил в некоторых отношениях его внешнюю архитектуру по новому рисунку.

Реформы органов управления являлись косвенным плодом войны. Старые, обветшалые органы, не пригодные для дальнейшего употребления благодаря слишком долгому применению, умирали, и жизнь перешла в новые органы, вызванные из небытия настоятельными потребностями данной минуты. "Несколько швов тут и там, и вот одной реформой больше".

Старые приказы красовались рядом с учреждениями новейшего образования: коллегиями морской, артиллерийской, провиантской, горной, и последние возникли и начали действовать только под влиянием резкого побуждения, неожиданно возникшей потребности. Исполнение следовало немедленно за появлением плана, но далеко не так быстро совершалось практическое применение.

Таким образом, здесь, как и всюду, не существовало никакой руководящей нити, послужившей точкой отправления подготовляющейся реформы, а в ее основание легли частичные обзоры иностранного происхождения. Жизнь ставила задачи, но искать пути для их разрешения поручалось чужеземцам: они трудились над проектами, Петр схватывал их налету и извлекал из них все существенное, затем наступал черед вмешательства его русских, сподвижников, приспособлявших на практике эту сущность к условиям местной среды. Затем издавался указ, по большей части все-таки слишком рано. Применения на практике обнаруживали недостатки замысла, и Петр всегда проявлял большую проницательность, а также большую искренность в признании ошибок. Все сделанное приходилось переделывать и начинать снова на других основаниях.

Подобно армии, Петру удалось создать администрацию, по внешности напоминающую европейскую. Но ему легче было набрать солдат, чем администраторов. Заимствовав у Европы форму коллегии, Преобразователь не сумел, да и не старался, усвоить также ее живительного духа: принципа работы сообща, разделения ответственности. Только создалась новая бюрократия.

Вывод: Таким образом, преобразование системы местного управления, само по себе, не являлось для Петра I важной задачей, не планировалось им заранее. Оно лишь способствовало осуществлению других, более значимых для него реформ.

2. Содержание реформы Петра I

2.1 Общая характеристика областной реформы

Уже в первые годы Северной войны стало ясно, что обороты механизма государственного управления, в особенности местного, не поспевали за нарастающей скоростью маховика самодержавной инициативы. Недостатки управления отразились на обеспечении центральных ведомств деньгами, а армии — рекрутами, провиантом, лошадьми и т. п. В условиях увеличившихся трудностей военного времени было очевидно, что прежняя система управления "приказы — уезды" в силу своей архаичности не выдерживает всевозрастающей нагрузки. Поэтому уже в первые годы войны на первый план выдвинулась проблема приведения в соответствие высшего и низшего звеньев управления.

Основная идея этих преобразований состояла не в том, чтобы создать принципиально новый, в корне отличный от старого государственный аппарат, а в том, чтобы с помощью старых институтов и их комбинаций обеспечить, во что бы то ни стало, решение важнейшей задачи — победы в Северной войне. И для достижения победы Петру было неважно, как соотносятся компетенции разных ведомств или как они называются.

Одновременно с реформой центральных органов радикально было реорганизовано местное управление. В отличие от XVII века с его дробным управлением, когда уезды, отдельные города, а иной раз волости и отдельные слободы непосредственно подчинялись центру, а уезды по территории и населению отличались друг от друга, петровская реформа установила более четкое административно-территориальное деление.

В 1708 г. осуществляется первый этап реформы. Страна была разделена на губернии, которые, в свою очередь, делились на уезды. Смысл реформы состоял в том, чтобы перенести центр тяжести в управлении на места. При огромных расстояниях в нашей стране и тогдашних средствах сообщения невозможно было оперативно управлять столь огромной территорией непосредственно из центра, как это пытались делать в предшествующий период. Необходима была разумная децентрализация власти, однако на первом этапе реформа не удалась.

Назначая губернаторами крупных государственных деятелей, Петр I хотел, чтобы эти люди на месте от имени царя могли оперативно принимать решения. Но ведь они по большей части были обременены многочисленными обязанностями (Меншиков и Апраксин – президенты "первейших" коллегий и сенаторы и т.д.) и практически не могли быть непрерывно в своих губерниях, а правившие вместо них вице-губернаторы не имели таких полномочий и доверия царя.

Поэтому в 1719 г. проводится второй этап реформы. Губернии делятся на провинции, а провинции – на дистрикты.

"Ситуация сего государства" требовала размежевания между коллегиями и губерниями, которые были центральными органами управления в областях, и их компетенция теперь совпадала в своих частях с отдельными коллегиями. Размежевание в этой области повело к полному переустройству областного управления, на совершенно новых началах, заимствованных у Швеции. Обсуждение и введение областной реформы происходило в связи с реформой центральных учреждений и продолжалось около трех лет (с 1718 по 1721гг.). Иноземные чертежи и иностранцы-руководители помогли Петру разработать стройную систему управления, к тому же в значительной степени приспособленную к условиям русской жизни.

"Если мы прибавим к сказанному, что в инструкциях предписывалось администрации заботиться не только об интересах фиска, но и о материальном и духовном преуспевании населения, а судам рекомендовалось "лучше повинного оправдать, нежели неповинного безрассмотрительно осуждать", при чем вся администрация была переведена с кормления на жалование, то пред нами предстанет очень сложная, стройная и рациональная система управления, вполне способная создать "регулярное государство".

Что особенно замечательно было в этой реформе, это принцип разделения компетенций отделения суда от администрации и расчленение администрации на специальные органы управления.

Было бы нелепо полагать, что усложнение управления являлось для Петра самоцелью. Нужды вооруженных сил — вот что, прежде всего, должна была обеспечить реформированная система местного управления. Целью реформы было стремление, прежде всего, упорядочить финансы. При создании губерний на основании старых финансовых отчетов были определены бюджеты новых административных округов, намечены приоритетные статьи расходов, которые должны были финансировать губернии из своих бюджетов.

Задумывая областную реформу, Петр был убежден, что это не может привести к ослаблению центральной власти. Наоборот, известная децентрализация должна была усилить, сосредоточить административную, судебную, а главное, финансовую власть в руках представителя царя — чиновника высокого ранга, каким был губернатор. Он был наделен несравненно большей властью, чем прежний воевода. В итоге губернская реформа стала как бы лесами и для возведения следующего этажа бюрократического здания самодержавного управления.

Однако реформа оказалась не по плечу Петровской России. У русского народа не оказалось ни средств, ни подготовленных лиц, ни достаточно культурной среды, чтобы воплотить эту систему в жизнь, наполнить её формы соответствующим содержанием. У государства не было средств, чтобы регулярно содержать на жаловании введенный реформой в оборот административный персонал. Большинство административно-судебного персонала приходилось вербовать из тех же старых подьячих, дьяков, воевод, воспитавшихся на старой приказной практике со всеми её пороками и косностью. Получивший новое наименование старый служилый персонал никак не мог проникнуться новыми началами реформы. Судебные и административные власти с трудом понимали принцип разделения ведомств и труда. "Администрация, так же, как и население, знать не хотела инстанций и лезла в Сенат и к государю, по старой уездной практике, с такими мелочами, которые вполне были подведомственны администрации дистрикта и "нижних судов".

Все это заставило Петра "забить отбой к старине, к доморощенной простоте и дешевизне управления". В первую очередь, пожертвовали принципом разделения властей, и уже в 1722 г. началась новая ломка в только что наладившейся в 1721 г. системе.

Тормозящее влияние на осуществление областной реформы 1719 – 1722 гг. оказали введение подушной подати и расквартирование войск среди населения провинций. "Организация того и другого дела, проводившаяся почти одновременно с областной реформой, ввела в область новые власти и учреждения, с компетенцией переплетающейся и аннулирующей всякое значение областной администрации".

"Что же удивительного, что новая администрация, уже в своей природе носившая элементы разложения и парализованная в своих действиях посторонними ей силами и учреждениями, далеко не оправдывала возложенных на неё надежд, с трудом "волоча" не только дела своих челобитчиков, но прямые свои обязанности пред центральными учреждениями".

Реформа областной администрации осуществлялась на протяжении четверти века, но так и не была завершена. Органы власти на местах менялись с такой поспешностью и шараханьем, что для воссоздания их структуры потребовались бы десятки страниц, поэтому приходится ограничиться лишь ее общей характеристикой. Сомнительный успех в проведении реформы местных органов власти, скорее всего, был связан с причудливым сочетанием различных принципов, которыми руководствовался Петр при организации областных учреждений: бюрократическое начало соседствовало с выборным, а то и другое — с военно-административным. Чехарда наблюдалась даже в названиях территориально-административных единиц: привычные уезды назывались то долями, то дистриктами.

Плоды областной реформы 1719 г. были ликвидированы восемь лет спустя: в 1727 г. из провинций вывели расквартированные там полки; манифест 9 февраля обязал "как надворные суды, так и всех лишних управителей и канцелярии, и конторы камериров, земских комиссаров и прочих тому подобных вовсе отставить". В итоге повсеместно было восстановлено единоличное правление губернаторов и воевод.

Причин неудачи, постигшей областную реформу Петра, было несколько. Создавая сеть областных учреждений, царь руководствовался по крайней мере двумя соображениями. Одно из них состояло в намерении создать управленческий механизм, способный, как ему казалось, преодолеть закоренелые недостатки областных учреждений предшествующего времени: волокиту, произвол, неправосудие, мздоимство. Созданные реформой местные учреждения должны были распространить на периферию рациональные принципы, которыми преобразователь руководствовался при создании центральных учреждений. Другая цель реформы состояла в обеспечении пресловутой "тишины" в государстве, к которой стремились все монархи, правившие страной до Петра и после него. Новый аппарат должен был более эффективно обеспечить своевременное взимание налогов, мобилизацию рекрутов, подавление в самом зародыше всякого протеста и недовольства трудового населения.

Однако в отличие от центрального аппарата, немногочисленного по структуре, можно сказать изящного, областные учреждения оказались громоздкими и неуклюжими. На поверку выяснилось, что содержание разбухшего аппарата на местах значительно превосходило материальные ресурсы государства.

Две надежды царя рухнули, прежде всего, потому, что выявилась их преждевременность. Первая из них относится к попытке отделить суд от администрации; это явление было чуждо феодальному правопорядку и опережало реальные события на полтора века. Вторая была обречена на провал потому, что попытка опереться на провинциальное дворянство не могла иметь успеха, ибо это сословие приобретет корпоративное устройство только полвека спустя, когда оно освободится от обязательной службы. Неудача здесь была неизбежной, ибо возникало непреодолимое противоречие между обязательной службой дворян, протекавшей вдали от их поместий, и стремлением установить тесные контакты с дворянским обществом и привлечь его представителей в качестве выборных лиц в учреждения, являвшиеся привеском к бюрократической системе областной администрации.

Вывод: Таким образом, смысл реформы состоял в том, чтобы перенести центр тяжести в управлении на места и упорядочить финансы. Результатом реформы стало установление более четкого административно-территориального деления. Причины неудачи реформы заключались, во-первых, в отсутствии средств на содержание административного персонала; во-вторых, в неподготовленности самого персонала к новым условиям работы; в-третьих, введение подушной подати и расквартирование войск среди населения.

2.2 Влияние европейских тенденций и законодательства

Рассматривая областную реформу, как и многие другие преобразования Петра, нельзя не коснуться вопроса о степени заимствования им западноевропейского опыта.

Перед проведением реформы "царь проявлял заботу об изучении структуры государственного аппарата в странах Западной Европы", в частности, Дании, Швеции и Австрии.

В 1718 году Петр I наконец сделал выбор — шведские порядки следует использовать в качестве образца для создания нового административного аппарата. Однако царь многократно предупреждал против слепого копирования и механического перенесения шведских образцов на русскую почву. В указе от 9 мая 1718 г. о составлении регламента Юстиц-коллегии он рекомендовал использовать два источника: Уложение 1649 г. и "уставы шведские". От Сената, которому была поручена окончательная редакция регламента, он потребовал сопоставления представленных текстов с русскими обычаями, допуская сочетание старых и новых порядков: "…что может быть по-старому и что переменить".

Одни историки считают, что Петр лишь приспособил шведскую государственную систему под русские условия, адаптировав ее, другие же исходят из полной оригинальности преобразований, исключая лишь некоторые внешние детали вроде термина "коллегия".

Отметим, что несомненное заимствование западноевропейского, точнее, шведского государственного опыта в целом существенно способствовало укреплению государственности Российской империи. Вообще же обращение Петра к опыту западноевропейских стран было обычным в его реформаторской деятельности, шла ли речь о законодательстве, культуре, военном деле или быте. Почему все же шведский опыт использовался шире, чем опыт какой-либо другой страны? Это связано не столько с некоторыми элементами сходства социально-экономических условий обеих стран, сколько с личными пристрастиями Петра. Высоко ставя шведскую военную и государственную организацию, Петр стремился превзойти Швецию, используя при этом ее же опыт, как на поле боя, так и в мирной жизни.

Шведская государственная система была построена на принципах камерализма — учения о бюрократическом управлении, получившего распространение в Европе XVI — XVII веков. Камерализм содержал ряд черт, весьма привлекательных для Петра. Во-первых, это функциональный принцип управления, который предусматривал создание учреждений, специализировавшихся в какой-либо сфере, шла ли речь о финансах, военном управлении или юстиции. Во-вторых, это устройство учреждения на началах коллегиальности, четкой регламентации обязанностей чиновников, специализации канцелярского труда, установления единообразных штатов и жалованья.

Кроме того, близкое соседство со сравнительным сходством бытовых условий России и Швеции, большее знакомство с этими учреждениями через наблюдение над отнятыми у Швеции провинциями, а также через пленных шведов и русских, возвратившихся из шведского плена, - все это также имело свое решающее влияние на выбор образца.

Общий принцип подхода к шведским учреждениям Петр выражал неоднократно и достаточно последовательно, примером чего служит указ от 28 апреля 1718 года: "Всем коллегиям надлежит ныне на основании шведского устава сочинять во всех делах и порядках по пунктам, а которыя пункты в шведском регламенте неудобны, или с ситуациею сего государства несходны и оныя ставить по своему рассуждению. И, поставя об оных, докладывать, так ли их быть".

В своей законотворческой деятельности, царь решил применить целиком шведский свод законов, заменив положения, совершенно не применимые в России, заимствованиями из Уложения 1649 года. Чтобы привести в исполнение эту программу, Сенат назначил из своей среды в 1720 году специальную комиссию, к которой были присоединены иностранные юристы. Но в 1722 году ее работы привели только к признанию полной непригодности шведского кодекса в применении к местным нуждам.

В 1724 году Петр, при всем своем упорстве, отказался от повторения попыток в таком направлении; указом от 11 марта он решил, что законы, которые будут впредь издаваться, за неимением иного свода законов послужат продолжением Соборного Уложения 1649 года.

"Нельзя лично на него возлагать ответственность за эту неудачу. Для достижения большего успеха в его распоряжении не имелось ни юридических принципов, в достаточной степени проникнувших в понимание и сознание хотя бы избранного общества, ни юристов, способных поддержать его усилия. Политическое и общественное здание, наскоро им воздвигнутое, долго еще представляло с этой стороны неприятное зрелище: вид старой стены, наспех оштукатуренной, с трещинами, мхом и грибами, пробивающимися сквозь слой известки. И таков почти повсюду облик всего здания. Нельзя за двадцать лет, даже работая огнем и железом, выполнить работу тысячелетия".

Вывод: Таким образом, используя шведский административный опыт и беря за основу шведские образцы ("шведские уставы"), Петр, как правило, вносил в них обусловленные особенностями России структурные изменения. Иногда же изменения не касались существа дела, носили чисто косметический характер. Свои реформы он старался осуществлять с учетом русских обычаев, допуская при этом сочетание старых и новых порядков.

2.3 Основные институты местного управления

В 1708 г. вся территория страны была разделена на 8 губерний (чуть позже на 11). Указ "Об учреждении губерний и о росписании к ним городов" от 18 декабря 1708 года гласил: "Великий государь указал, по Именному своему великого государя указу, в своем великого государя Велико, Российском государстве для всенародной пользы учинить 8 губерний и к ним росписать города. И по тому его великого государя Именному указу, те губернии и к ним принадлежащие города, в Ближней Канцелярии росписаны, и табели за подписанием его государевой руки, начальствующим тех губерний, которые прилучилися быть в армии розданы, велено им в тех губерниях о денежных сборах и о всяких делах присматриваться, и для доношения ему великому государю о тех губерниях готовым быть, где он великий государь укажет".

В две из них (Петербургскую и Азовскую) были назначены генерал-губернаторы, а в остальные – губернаторы из числа виднейших государственных деятелей, облеченных большой властью и доверием царя (Меншиков, Апраксин, Стрешнев и т.д.). В помощь губернаторам назначались помощники, ведавшие отраслями управления (военной, финансами, юстицией и т.д.). Созданы были губернские канцелярии. Губернии делились на уезды позже названные долями во главе с комендантами.

Назначение губернаторами доверенных лиц не означало, что реформа была лишь разновидностью командировки высокопоставленных эмиссаров для "поправления" дел на местах. Реформа привела к резкому усилению административного аппарата, созданию на местах разветвленной сети бюрократических учреждений с большим штатом чиновников — новой инфраструктуры.

При губернаторе, власть которого охватывала сразу несколько старых уездов — огромную, по сути, территорию,— были помощники, ведавшие военным делом (обер-комендант), сборами с населения (обер-комиссар), правосудием (ландрихт). Уездом руководил не прежний воевода, а "новоманирный" комендант, обладавший также значительной военно-административной и судебной властью.

Вместе с обер-комендантом пришли и новые штаты чиновников, которыми руководили комиссары, ведавшие сбором налогов, управлявшие населением. В ходе реформы было окончательно покончено с прежней практикой назначения на должность местного чиновника как на "кормление", дававшее возможность быстро обогатиться, а затем, вместе со своими родственниками и людьми, назначенными в тот же уезд, отбыть в столицу и ожидать назначения на новое "теплое" место.

Было бы нелепо полагать, что усложнение управления являлось для Петра самоцелью. Нужды вооруженных сил — вот что, прежде всего, должна была обеспечить реформированная система местного управления.

В 1719 г. проводится второй этап реформы. Губернии делятся на провинции, сначала на 45, а потом на 50 вместо старых 8, позже 11 губерний.

В пограничные провинции назначаются также губернаторы, а во внутренние – воеводы. "Воеводе надлежит наипаче быть его царскому величеству и высоколюбезнейшей его государыне царице и кровным наследникам верным, справедливым и добрым слугою; пользы их и благополучия всякими образы и по крайней возможности искать и поспешествовать, а шкоды, убыли и опасности отвращать, и о том заранее объявлять, яко оное честному слуге и подданному пристойно и надлежит, и как он в том пред Богом, его царским величеством и пред Сенатом и пред всем честным светом ответ дать может; и того ради он как письменно, так и словесно обыкновенную присягу учинить должен".

И хотя губернии продолжали существовать, но за губернаторами остается командование войсками, общий надзор за управлением, а основной единицей местного управления становится провинция. В каждой из них создается аппарат управления и назначаются чиновники, отвечавшие за сбор налогов, набор рекрутов и т.д. Они помимо губернатора и воеводы подчинялись также соответствующей коллегии в центре.

Несмотря на эту сравнительную дробность основной областной единицы управления, каждая губерния и провинция была подразделена на дистрикты, нормальным объемом которых считалось 2000 тяглых дворов , следовательно, уезды и доли вновь подвергались перестройке. Таких дистриктов было разное число в разных провинциях, в зависимости от их населенности. Так, в Московской было 19 дистриктов, а в Угличской – 4. Дистрикт был почти втрое меньше замененной им "ландратской доли" (5536 дворов).

Дистриктом управлял земский комиссар, назначенный Камер-коллегией и подчиненный непосредственно провинциальному воеводе. Земские комиссары отвечали за своевременный сбор налогов и непосредственно подчинялись камериру. Земские комиссары, кроме того, выполняли полицейские функции: вылавливали беглых крестьян и дезертиров, бродяг и преступников, а также должны были следить за состоянием дорог, мостов, постоялых дворов.

В эту бюрократическую иерархию гражданской администрации вторглась военная. Поначалу на военную администрацию возлагалась временная обязанность проверки ("ревизии") результатов подушной переписи населения, проведенной на основе "сказок", подаваемых самими помещиками. На переписные канцелярии, возглавляемые высшими армейскими чинами, была возложена еще одна обязанность — расквартирование полков по дистриктам. В итоге возникла новая административная единица, существовавшая параллельно гражданскому дистрикту,— полковой дистрикт. Их размеры не совпадали: основанием для гражданского дистрикта являлось 2000 дворов; размеры полкового дистрикта колебались в зависимости от того, какой полк размещался на его территории. Дело в том, что содержание драгунского полка обходилось в 44 945 рублей 80 копеек, в то время как на содержание пехотного полка требовалось 37 795 рублей 77 копеек, а гарнизонного и того меньше — 16 200 рублей 31 копейка. Следовательно, количество налогоплательщиков, а также размеры полкового дистрикта драгунского полка были почти втрое больше полкового дистрикта гарнизонного полка.

Полковые дворы внесли существенное изменение в структуру низшего звена областной администрации: в полковом дистрикте появился свой земский комиссар, причем не назначенный Камер-коллегией, а избранный местным дворянством. Казалось бы, выборный земский комиссар должен был заменить комиссара, назначенного Камер-коллегией, но они существовали одновременно, причем оформленного законом разделения их обязанностей не существовало. На деле избранный дворянами земский комиссар подчинялся полковому двору и являлся сборщиком подати, шедшей на содержание полка. Он же выполнял и полицейские функции. За старым земским комиссаром оставался сбор мелочных налогов: с бань, рыбных ловель, мельниц, винокурен, а также сбор недоимок прямых налогов за прошедшие годы.

Комиссар был главным агентом воеводской власти в дистрикте, объединяя в своих руках все управление дистрикта, кроме суда. Администрации вообще приказано было "до юстиции не касаться".

Таким образом, ко времени проведения второй областной реформы на местах была создана трехзвенная система: губерния, провинция, дистрикт. Реформа 1719 года установила двучленное деление: провинция – уезд.

Правда, губернаторы сохранились, но их власть простиралась лишь на провинцию, возглавляемую губернским городом. Провинция была наводнена учреждениями и многочисленными правительственными чиновниками. Главными из них были воевода, камерир, ведавший сборами налогов, и рейнтмейстер, возглавлявший рентерею, или казначейство, куда стекались все прямые и косвенные налоги с населения провинции. Кроме того, в провинции существовали канцелярии: вальдмейстерских дел (охрана лесов), рекрутских дел, розыскных дел, таможенная изба, магистрат, фискалы и др.

Города имели свое городское управление: в губернских городах – магистраты, в уездных – ратуши. Общее руководство магистратами и ратушами осуществлял Главный магистрат, действовавший на правах государственной коллегии. Его деятельность регламентировалась Регламентом Главному магистрату.

Областная администрация была разделена на специальные органы управления и приняла такой вид. Главным ядром областного управления была провинция во главе с воеводою, которому принадлежало общее руководство управлением провинции. Ближайшими его сотрудниками, исполнявшими, так сказать, черновую работу управления, были: 1) камерир – заведовавший сборами податей в провинции и казенными имуществами; 2) рейнтмейстер – казначей, принимающий и выдающий провинциальную казну по ордерам и квитанциям строго определенной формы; 3) провиантмейстер – заведующий натуральными сборами провинции. Каждый из этих администраторов имеет свою канцелярию и ведет дела под общим надзором воеводы.

Так устроенная провинция подчинена только центральным органам управления – коллегиям и Сенату. Прежние губернии хотя и остались, но они были сокращены в территориальном объеме и уравнены по компетенции и в порядке субординации провинциям, так что воевода ни в чем не зависел от губернатора.

Таким образом, органы власти и управления можно представить в виде следующей схемы :

Областные учреждения в описанном выше виде существовали до 1727 года, когда была проведена новая реформа центральных и местных учреждений, но это произошло уже после смерти Петра I.

Для суда была устроена самостоятельная система учреждений. Первой судебной инстанцией были так называемые "нижние суды" - единоличные в малых городах и коллегиальные (из председателя – обер-ландрихтера и 2-4 асессоров) в больших. Эти суды были независимыми одна от другой инстанциями; на них можно было апеллировать только в следующую инстанцию "надворных судов", которые были учреждены в главнейших городах России. На решения дела в надворных судах можно было жаловаться в юстиц-коллегию, которая, таким образом, была третьей судебной инстанцией и министерством юстиции.

Здание суда увенчивалось Сенатом, решения которого в порядке апелляции были окончательны и не подлежали отмене.

Из очерченной административно-судебной системы были взяты и получили самостоятельную организацию управления:

1) церковное ведомство, "синодальная команда", со времени учреждения Синода;

2) дворцовое;

3) городское самоуправление, получившее в виде городских магистратов, во главе с главным магистратом, подчиненном Сенату, минуя коллегии, самостоятельное управление по всем отраслям посадской жизни.

Вывод: Таким образом, особенностью нового устройства местного управления была не только его разветвленность, неизвестная ранее, но и единообразность, строгая иерархичность.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования особенностей областной реформы Петра I, можно сделать следующие выводы:

- определено, что истоки реформ местного управления лежат в преобразованиях второй половины XVII века. Но петровская реформа центральных и местных органов власти была огромным шагом вперед по сравнению со старой приказно-воеводской системой государственной власти.

Таким образом, Россия, несмотря на некоторые положительные сдвиги в развитии, в целом оставалась отсталой страной. Эта отсталость представляла собой серьёзную опасность для национальной независимости русского народа. "Россия в XVII веке была воистину убогой и обильной, могучей и бессильной".

На рубеже XVII —XVIII столетий в России созрели внутренние предпосылки для решительных перемен. Такие перемены принесли реформы Петра I, которые были подготовлены общественным развитием России в предшествовавший период.

Совершенно очевидно, что преобразование системы местного управления, само по себе, не являлось для Петра I важной задачей, не планировалось им заранее. Оно лишь способствовало осуществлению других, более значимых для него реформ.

Смысл реформы состоял в том, чтобы перенести центр тяжести в управлении на места и упорядочить финансы. Результатом реформы стало установление более четкого административно-территориального деления.

Причины неудачи реформы заключались, во-первых, в отсутствии средств на содержание административного персонала; во-вторых, в неподготовленности самого персонала к новым условиям работы; в-третьих, введение подушной подати и расквартирование войск среди населения.

Используя шведский административный опыт и беря за основу шведские образцы ("шведские уставы"), Петр, как правило, вносил в них обусловленные особенностями России структурные изменения. Иногда же изменения не касались существа дела, носили чисто косметический характер. Свои реформы он старался осуществлять с учетом русских обычаев, допуская при этом сочетание старых и новых порядков. Особенностью нового устройства местного управления была не только его разветвленность, неизвестная ранее, но и единообразность, строгая иерархичность.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеева Е.В. Использование европейского опыта управления государством при Петре I // Вопросы истории. – 2006. - №2. – С. 15-30.
2. Анисимов Е.В. Время петровских реформ: Монография. – Л., 1989.
3. Баггер Х. Реформы Петра Великого: Обзор исследований / Пер. с дат. В.Е.Возгрина. – М., 1985.
4. Богословский М.М. Областная реформа Петра Великого. – М., 1902.
5. Буганов В.И. Петр Великий и его время. – М., 1989.
6. Валишевский К. Петр Великий: Ист. исслед. – М., 2004.
7. Володарский Я.Е. Петр I // Вопросы истории. – 1993. - №6.
8. Готье Ю.В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. – М., 1941.
9. Законодательство Петра I. – М., 1997.
10. История России с начала XVIII до конца XIX века / Л.В.Милов, П.Н.Зырянов; отв. Ред. А.Н.Сахаров. – М., 1998.
11. История России: Учебник / Под общ. Ред. Ю.И.Казанцева, В.Г.Деева. – М., 2001.
12. История СССР с древнейших времен до конца XVIII в.: Учебник / Под ред. Б.А.Рыбакова. – 2-е изд. – М., 1983.
13. Каменский А.Б. От Петра I до Павла I: реформы в России XVIII века (опыт целостного анализа). – М., 2001.
14. Карпов Г.М. Петровская эпоха в вопросах и ответах. – М., 2003.
15. Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России IX-XIX вв. – М., 1917.
16. Лобачев В. Как управлять в России: вариант Петра Великого // Наука и религия. – 2003. - №5. – С. 34-36.
17. Мавродин В.В. Рождение новой России. – Л., 1988.
18. Павленко Н.И. "…На троне вечный был работник" // Наука и жизнь. – 2006. - №2. – С. 90-95.
19. Павленко Н.И. Петр Великий. – М., 1990.
20. Петр Великий: pro et contra: Хрестоматия / Предисл. Д.К.Бурлаки, Л.В.Полякова, послесл. А.А.Кара-Мурзы. – СПб., 2001.
21. Петр Великий: факты и только факты // История. – 2003. – 8-15 декабря (№46). – С. 14.
22. Петрухинцев Н. "Петра Великого днесь погребаем!": Что стоит за реформами первого русского императора // Известия. – 2000. – 11 февр. – С. 12.
23. Соловьев С.М. Чтения и рассказы по истории России. – М., 1989.
24. Три века. Россия от Смуты до нашего времени: В 6 т. Т.3: XVIII век. Первая половина; Т.4: XVIII век. Вторая половина: Сборник / Под ред. В.В.Каллаша. – М., 1992.
25. Шмурло Е.Ф. История России 862-1917 гг. – М., 1999.